УДК 342

ФОРМИРОВАНИЕ ЦИФРОВОЙ ЛИЧНОСТИ В УСЛОВИЯХ ЭЛЕКТРОННОГО ГОСУДАРСТВА: РОССИЙСКО-БЕЛОРУССКИЙ ОПЫТ[4]

А. В. КЛЕБАНОВ
(Представлено: Я. А. Курто)

В статье исследуются особенности формирования цифровой личности в публично-правовой среде электронного государства. Обосновывается тезис об императивном характере конструирования цифровой личности государством, что принципиально отличает публично-правовую модель от диспозитивной модели коммерческого сегмента сети Интернет. На примере российской и белорусской правовых систем анализируются механизмы государственной идентификации, реестровая модель агрегации данных и практика межведомственного электронного взаимодействия. Выявляются основные правовые риски и формулируются предложения по совершенствованию регулирования.

Цифровизация публичного управления привела к формированию новой модели взаимодействия гражданина и государства, в рамках которой традиционные административные процедуры трансформируются в электронные сервисы, а физическое присутствие субъекта заменяется его верифицированным цифровым профилем. Данная трансформация порождает принципиально новые теоретико-правовые проблемы, связанные с изменением природы правового статуса личности в цифровом пространстве.

Актуальность темы усиливается принятием в последние годы ряда фундаментальных нормативных актов – Акта ЕС об искусственном интеллекте (EU AI Act, 2024) [1], обновлённых Рекомендаций ОЭСР по цифровому правительству [2], Модельного закона СНГ «О цифровых правах» (2023) [3], – обозначивших тенденции в сфере цифровой идентификации и государственного профилирования. Целью настоящей статьи является установление сущностных особенностей формирования цифровой личности в условиях электронного государства и выявление отличий публично-правовой модели от диспозитивной коммерческой модели.

В ранее опубликованных работах автором была обоснована концепция цифровой личности как комплексного правового конструкта, объединяющего цифровой профиль, цифровой образ и цифровой след. Однако специфика формирования цифровой личности именно в публично-правовой среде электронного государства, существенно отличающаяся от частноправовой модели, до настоящего времени остаётся недостаточно изученной.

Исследование опирается на правовой опыт стран Союзного государства, поскольку Российская Федерация, как и Республика Беларусь к настоящему времени сформировали развитые инфраструктуры цифровой идентификации граждан, включающие несколько взаимосвязанных компонентов, каждый из которых вносит свой вклад в конструирование цифрового статуса личности.

Центральным элементом российской инфраструктуры выступает Единая система идентификации и аутентификации (ЕСИА), учреждённая Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2011 г. № 977 [4] во исполнение положений Федеральных законов «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [5] и «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [6]. ЕСИА выполняет функцию генезиса цифрового профиля гражданина в публично-правовом пространстве. Процесс регистрации предполагает прохождение нескольких уровней верификации – от упрощённой учётной записи до подтверждённой (очная или дистанционная идентификация через уполномоченные центры, банковские приложения или Единую биометрическую систему). Именно подтверждённая учётная запись наделяет гражданина полноценной цифровой правосубъектностью, открывая доступ к юридически значимым действиям: подаче налоговых деклараций, регистрации сделок с недвижимостью, получению социальных выплат, участию в электронном голосовании [4; 6].

В Республике Беларусь аналогичную функцию выполняет Межбанковская система идентификации (МСИ), обеспечивающая удалённую идентификацию физических лиц для получения электронных услуг, а также Единая система идентификации физических и юридических лиц, интегрированная с Единым порталом электронных услуг. Институциональной основой защиты персональных данных в белорусской модели выступает Национальный центр защиты персональных данных (НЦЗПД), учреждённый Указом Президента Республики Беларусь от 28 октября 2021 г. № 422 [7], который осуществляет контрольно-надзорные функции в сфере обработки персональных данных и ведёт государственный реестр операторов. Таким

[4] Исследование выполнено при финансовой поддержке БРФФИ в рамках научного проекта Г26МП-030 «Правовое регулирование защиты персональных данных в условиях цифровизации».

образом, белорусская модель, как и российская, строится на централизованной государственной верификации, однако отличается более выраженной ролью специализированного надзорного органа, что концептуально сближает её с европейской моделью обособленных надзорных органов по защите данных.

Существенные изменения в правовую систему Российской Федерации внесло принятие Федерального закона от 8 июня 2020 г. № 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации» [8]. Закон заложил основу для создания единой базы данных, которая агрегирует сведения о гражданах из ключевых ведомств: МВД, Социального фонда России, ФНС, Росреестра, Минобороны и органов ЗАГС. С правовой точки зрения создание Единого регистра означает переход от фрагментированной модели цифрового профиля к модели единого сквозного профиля, при которой каждый гражданин получает уникальный номер записи, становящийся основным идентификатором его цифровой личности. При этом формирование профиля происходит автоматически, в силу прямого указания закона, без какого-либо волеизъявления гражданина [8]. Субъект не может отказаться от включения своих данных в Регистр и не может потребовать их удаления, за исключением случаев, прямо предусмотренных законом. Данная правовая модель представляет собой пример императивного конструирования цифровой личности государством: в отличие от коммерческой среды, где основой обработки данных является информированное согласие субъекта (ст. 6 GDPR [9], ст. 9 ФЗ «О персональных данных» [10]), в публично-правовой сфере основанием выступает прямое предписание закона (п. 3, 3.1, 4 ч. 1 ст. 6 ФЗ «О персональных данных» [10]).

В Республике Беларусь аналогичные процессы агрегации данных о населении осуществляются в рамках Единого регистра населения, функционирующего на основании Закона Республики Беларусь № 418-З «О регистре населения» [11] и подзаконных актов. При этом белорусский законодатель, закрепив в Законе «О защите персональных данных» от 7 мая 2021 г. № 99-З [12] широкую систему прав субъекта данных (право на доступ, исправление, удаление, отзыв согласия), одновременно установил исчерпывающий перечень оснований для обработки персональных данных без согласия субъекта в публичных интересах (ст. 6 Закона [12]), сохраняя императивную логику, характерную для российской модели.

Аналогичный подход распространяется и на биометрические данные, оборот которых в Российской Федерации регулируется Федеральным законом от 29 декабря 2022 г. № 572-ФЗ [13], создающим Единую биометрическую систему (ЕБС) как инфраструктурный элемент цифрового образа гражданина.

Связующим звеном для всех массивов информации, агрегируемых уполномоченными органами, выступает Система межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ), обеспечивающая автоматический обмен информацией между федеральными и региональными органами власти [6]. Благодаря СМЭВ цифровой профиль гражданина формируется в результате непрерывного межведомственного обмена, при котором каждое обращение в любой государственный орган автоматически обогащает профиль новыми сведениями. Наиболее наглядным проявлением данной модели выступает портал «Госуслуги», эволюционировавший в полноценную цифровую экосистему, в рамках которой реализуются проактивные «суперсервисы» – комплексные жизненные ситуации, при наступлении которых государство автоматически инициирует предоставление услуг без подачи заявлений гражданином [6]. В Республике Беларусь схожие тенденции прослеживаются в рамках реализации Указа Президента от 29 ноября 2023 г. № 381 «О цифровом развитии» [14], который задаёт стратегические направления цифровой трансформации государственного управления и предполагает дальнейшую интеграцию ведомственных информационных систем в единую платформу электронных услуг. Таким образом, в обоих государствах цифровая инфраструктура превращается из инструмента оказания административных услуг в комплексную систему управления данными.

В свою очередь, в коммерческой цифровой среде формирование личности основано на принципах добровольности и автономии воли. Пользователь самостоятельно принимает решение о регистрации, выбирает степень раскрытия данных, может использовать псевдоним и в любой момент удалить аккаунт, воспользовавшись «правом на забвение» (ст. 17 GDPR [9]). Отношения между пользователем и платформой носят горизонтальный характер и регулируются нормами гражданского права. Ограничение автономии носит фактический, а не юридический характер: оно обусловлено сетевыми эффектами и алгоритмическим манипулированием, но формально пользователь сохраняет свободу выбора.

В публично-правовой среде ситуация иная. Формирование цифровой личности здесь представляет собой не право, а квазиобязанность: формально ни российское, ни белорусское законодательство не содержит прямой нормы, обязывающей каждого гражданина пройти цифровую идентификацию [6; 12], однако отсутствие верифицированной цифровой личности существенно ограничивает реализацию целого ряда конституционных прав – от получения социальных выплат и оформления налоговых вычетов до записи к врачу и подачи заявлений в образовательные учреждения. Сам цифровой профиль формируется не по воле гражданина, а в силу прямого предписания закона: Федеральный закон № 168-ФЗ [8] и аналогичные белорусские нормативные акты [11; 12] обязывают государственные органы передавать данные в единые базы независимо от согласия субъекта. При этом государство обладает монополией на подтверждение юридической значимости действий цифровой личности – только государственная верификация через ЕСИА, МСИ, квалифицированную электронную подпись или ЕБС придаёт действиям гражданина юридическую силу.

Отношения между гражданином и электронным государством носят вертикальный, субординационный характер, что существенно сужает автономию воли субъекта и требует закрепления дополнительных правовых гарантий.

Императивный характер формирования цифровой личности порождает ряд правовых рисков, требующих отдельного внимания. Прежде всего, следует говорить о риске цифровой эксклюзии: граждане, не обладающие достаточной цифровой грамотностью или доступом к инфраструктуре, либо сознательно отказывающиеся от цифрового взаимодействия оказываются в ситуации ограничения конституционных прав. Представляется необходимым законодательное закрепление гарантии сохранения альтернативного (нецифрового) способа реализации прав с запретом на установление неблагоприятных последствий за отказ от цифровой идентификации. Не менее значимым риском остаётся и отчуждение цифрового статуса: технический сбой, ошибка в базах данных или неправомерная алгоритмическая блокировка могут привести к мгновенному лишению гражданина доступа к государственным сервисам и банковским операциям. Действующее законодательство как Российской Федерации, так и Республики Беларусь не содержит чётких процедур оперативного восстановления цифрового статуса, в связи с чем представляется целесообразным внесение в законодательство о государственных услугах и информационных системах поправок, устанавливающих гарантированные сроки восстановления цифрового статуса, порядок временного подтверждения личности альтернативными способами и ответственность операторов за необоснованную блокировку профиля. Отдельного внимания также заслуживает проблема тотального государственного профилирования: сосредоточение в руках государства единого массива данных (профиль), метаданных (след) и биометрии (образ) создаёт предпосылки для перерастания электронного государства в систему перманентного цифрового надзора. В этой связи целесообразно введение запрета на использование систем социального оценивания по аналогии с EU AI Act [1], а также установление принципа целевого ограничения использования агрегированных данных цифровой личности [9; 10].

Таким образом, формирование цифровой личности в условиях электронного государства обладает рядом принципиальных особенностей, отличающих его от диспозитивной коммерческой модели. Российский и белорусский опыт создания инфраструктуры цифровой идентификации (ЕСИА, МСИ, ЕБС, Единый регистр, СМЭВ, НЦЗПД, экосистемы электронных услуг демонстрирует, что публичная власть непосредственно формирует цифровую правосубъектность гражданина, конструируя его цифровой профиль через обязательную верификацию, реестровую модель и сквозную идентификацию. Данный процесс носит выраженный императивный характер и объективно сужает автономию воли субъекта, что требует закрепления дополнительных правовых гарантий: сохранения аналоговых каналов реализации прав, оперативных процедур восстановления цифрового статуса, запрета на социальное оценивание и обеспечения прозрачности алгоритмических решений государственных информационных систем.

ЛИТЕРАТУРА

1. Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act) [Electronic resource]. – Official Journal of the European Union. – L 2024/1689, 12.07.2024. – Mode of access: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj. – Date of access: 21.09.2026.
2. OECD Recommendation of the Council on Digital Government Strategies [Electronic resource]. – OECD Legal Instruments, OECD/LEGAL/0406. – 2014. – Mode of access: https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0406. – Date of access: 21.09.2026.
3. О цифровых правах [Электронный ресурс] : Модельный закон : принят на пятьдесят пятом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ. Постановление № 55-12 от 14.04.2023. – Режим доступа: https://iacis.ru/baza_dokumentov/modelnie_zakonodatelnie_akti_i_rekomendatcii_mpa_sng/modelnie_kodeksi_i_zakoni/10. – Дата доступа: 21.09.2026.
4. О федеральной государственной информационной системе «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых ресурс] : постановление Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2011 г. № 977 : в ред. от 23.03.2024. – для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме» [Электронный М. : КонсультантПлюс, 2026. – Дата обращения: 21.09.2026.
5. Об информации, информационных технологиях и о защите информации [Электронный ресурс] : Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ : в ред. от 26.06.2026. – М. : КонсультантПлюс, 2026. – Дата обращения: 21.09.2026.
6. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг [Электронный ресурс] : Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ : в ред. от 04.08.2026. – М. : КонсультантПлюс, 2026. – Дата обращения: 21.09.2026.
7. О Национальном центре защиты персональных данных [Электронный ресурс] : Указ Президента Республики Беларусь от 28 октября 2021 г. № 422 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2026. – Дата доступа: 21.09.2026.
8. О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный закон Российской Федерации от 8 июня 2020 г. № 168-ФЗ : в ред. от 28.11.2025. – М. : КонсультантПлюс, 2026. – Дата обращения: 21.09.2026.

9. Общий регламент по защите данных (GDPR) [Электронный ресурс] : Регламент (ЕС) 2016/679 Европейского парламента и Совета от 27 апреля 2016 года о защите физических лиц в отношении обработки персональных данных и о свободном обращении таких данных. – Режим доступа: https://gdpr-text.com/ru/. – Дата доступа: 21.09.2026.
10. О персональных данных [Электронный ресурс] : Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ : в ред. ФЗ от 26.07.2026 № 265-ФЗ. – М. : КонсультантПлюс, 2026. – Дата обращения: 21.09.2026.
11. О регистре населения [Электронный ресурс] : Закон Республики Беларусь от 21 июля 2008 г. № 418-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 10 октября 2022 г. № 209-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2026. – Дата доступа: 21.09.2026.
12. О защите персональных данных [Электронный ресурс] : Закон Республики Беларусь от 7 мая 2021 г. № 99-З : в ред. Закона от 16 марта 2026 г. № 134-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2026. – Дата доступа: 21.09.2026.
13. Об осуществлении идентификации и (или) аутентификации физических лиц с использованием биометрических персональных данных, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2022 г. № 572-ФЗ : в ред. от 28.12.2024. – М. : КонсультантПлюс, 2026. – Дата обращения: 21.09.2026.
14. О цифровом развитии [Электронный ресурс] : Указ Президента Республики Беларусь от 29 ноября 2023 г. № 381 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2026. – Дата доступа: 21.09.2026.